Regioburgemeesters

Adres Bureau Regioburgemeesters
Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
Postadres Postbus 20305
2500 EH Den Haag
Telefoon 088 6998878

Behandeld door
Telefoon
E-mail

Mevr. drs. A. Kuiken
Tweede Kamer der Staten Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Onderwerp Reactie consultatie bestuursrechtelijk verbieden van rechtspersonen waarvan de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde
Datum 17 april 2018
Ons kenmerk
Bijlage(n) -

Geachte mevrouw Kuiken (en overige initiatiefnemers),

Met deze brief ontvangt u de reactie van de regioburgemeesters op uw consultatieverzoek ten aanzien van het concept wetsvoorstel bestuursrechtelijk verbieden van rechtspersonen waarvan de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde.

Algemeen
Met belangstelling hebben wij dit voorstel gelezen. De aanpak van rechtspersonen die in strijd handelen met de openbare orde (zoals outlaw motorcycle gangs, OMG's) is gebaat bij een overheid die meer slagvaardigheid kent. De effecten van het handelen van dergelijke organisaties zijn groot op lokale gemeenschappen. Niet voor niets pleitten wij In de 'Proeve van Wetgeving' die wij in september vorig jaar aan de minister van Justitie en Veiligheid hebben aangeboden, al voor een bestuurlijk verbod op OMG's. Wij zien dit wetsvoorstel als een belangrijke en noodzakelijke stap om tot een effectievere aanpak te komen van dergelijke organisaties,

Om het wetsvoorstel nog meer op onze praktijk gericht te krijgen hebben wij hieronder een aantal opmerkingen en suggesties opgenomen.

Informatie om tot een verbod te komen
Wat voor ons nog onvoldoende helder is in voorliggend wetsvoorstel, is het antwoord op de vraag wat er inhoudelijk (aan informatie) nodig is om tot een verbod te komen. In principe kan iedereen de minister verzoeken te komen met een verbod. Onhelder is overigens of er altijd een verzoeker nodig is, of dat de minister ook een discretionaire bevoegdheid bezit. Op basis van welke inhoudelijke informatie en op basis van welke zwaarte de minister de afweging zal maken om een verbod te formuleren, blijft nog vaag. Om de benodigde informatiedeling goed in te regelen is het noodzakelijk zicht te hebben op welke type informatie men voor ogen heeft om te gebruiken bij een verbod. In de Memorie wordt met name gewezen op een bestuurlijke rapportage van de politie uit een strafrechtelijk onderzoek. Hier speelt een praktisch probleem: wat als er geen strafrechtelijk onderzoek is en ook niet opgestart wordt (is immers primair een beslissing van politie en OM). Hoe wordt de informatie dan verzameld? Dossiervorming is van groot belang om te komen tot een goed

onderbouwd verbod. Wat ons betreft moet dan ook informatie vanuit de politie betrokken kunnen worden (niet zijnde uit een strafrechtelijk onderzoek).

Verbod burgemeester
In voorliggend wetsvoorstel wordt de bevoegdheid tot het verbieden van de rechtspersoon bij de minister gelegd. Dit verbod is vervolgens in het gehele land van toepassing. In de praktijk zien wij het risico ontstaan dat de minister alleen gebruik zal maken van deze bevoegdheid, wanneer hij voldoende signalen heeft ontvangen van verschillende gemeenten dat er sprake is van ernstige verstoring van de openbare orde door een bepaalde rechtspersoon. Die ernstige verstoringen van de openbare orde zouden dan ook in meerdere gemeenten moeten spelen, hetgeen niet altijd het geval zal zijn. Dit kan op gespannen voeten staan met een snelle en daadkrachtige aanpak van bijvoorbeeld een rechtspersoon op lokaal niveau. Wij pleiten dan ook voor 'tweetraps-raket-benadering'; de burgemeester moet de bevoegdheid krijgen om voor zijn gemeente een bestuurlijk verbod voor een rechtspersoon op te leggen. De minister is aan zet om een landelijk bestuurlijk verbod op te leggen. Bijkomend voordeel is dat de dossieropbouw voor een landelijk verbod op deze wijze op een natuurlijke wijze tot stand komt.

'Informele vereniging'
In de Memorie van Toelichting wordt ingegaan op de zogenaamde 'informele vereniging' (beperkte rechtsbevoegdheid). Hoewel dit al beter aansluit op ervaringen in de praktijk (rechtspersonen hebben niet altijd een even duidelijke structuur) vragen wij ons af of dit voldoende ruimte geeft om dergelijke organisaties effectief te verbieden. De opsomming in de Memorie geeft daar op dit moment nog niet voldoende antwoord op en spreekt over cumulatieve vereisten. Daarmee ligt er nog steeds een vrij hoge drempel. Daarbij lijkt nu ruimte te ontstaan om bewust onder de werking van dit wetsvoorstel uit te komen door een informele vereniging te vormen zonder rechtspersoon en formele structuren. Wij adviseren u op dit punt de Memorie van Toelichting scherper te formuleren. Ditzelfde geldt ten aanzien van de vereisten voor het toerekenen van gedragingen van leden aan de rechtspersoon. Ook hier gelden cumulatieve vereisten die een hoge drempel opwerpen. Voorgesteld wordt om het woord 'en' te vervangen door het woord 'of'. Hierdoor ontstaat ruimte om, net zoals de civiele rechter heeft gedaan in de zaak tegen brotherhood Catervarius, de bijzondere feiten en omstandigheden een rol te laten spelen bij de besluitvorming over de vraag of de gedragingen van de individuele leden kunnen worden toegerekend aan de rechtspersoon. Deze recent verschenen jurisprudentie biedt aanknopingspunten voor het aanscherpen van de Memorie van dit wetsvoorstel. Specifiek gaat het daarbij om de passages die ingaan op het aantonen van het bestaan van een 'informele vereniging', maar ook passages die ingaan op het toerekenen van gedragingen aan de rechtspersoon.

'De rechtbank is van oordeel dat het OM voldoende heeft aangetoond dat er sprake is van een informele vereniging. Hiertoe wordt overwogen dat uit de overgelegde producties blijkt dat Catervarius als entiteit in een gecoördineerde vorm met een onderlinge taakverdeling naar buiten treedt. Er is sprake van een ledenbestand, een bestuur, ledenvergaderingen, regels voor leden, financiële verplichtingen, clubgoederen en -faciliteiten (waaronder colors en een clubhuis) en deelname aan het rechtsverkeer. Dat Catervarius zichzelf ook als eenheid ziet, blijkt onder meer uit het feit dat zij zichzelf geregeld omschrijft als "broederschap" en/of als "club".'

Ook zou in het wetsvoorstel meer aandacht moeten zijn voor de (formele/juridische) relatie tussen supportclubs en OMG's. Omdat supportclubs vaak worden ingezet als 'uitvoerende organisatie' of

zelfs als 'knokploeg' van een OMG, bestaat de noodzaak om ook die deelorganisaties mee te nemen in een verbod. Bovendien dreigt anders het risico dat de verboden rechtspersonen voort blijven bestaan middels hun niet verboden supportclubs.

Voortzetting van de verboden rechtspersoon.
De Memorie van Toelichting geeft ons inziens nog te beperkt weer waar aan gedacht kan worden bij voortzetting van de verboden rechtspersoon. Zonder een limitatieve lijst te bepleiten, helpt het om hier meer voorbeelden op te nemen die richting geven. Voor ons is het uitgangspunt dat een verboden organisatie geheel en al uit de openbare ruimte verdwijnt en het voeren van de naam of logo's (inclusief afkortingen/afbeeldingen/slogans/aliassen die algemeen bekend zijn als aanduiding van de verboden rechtspersoon) etc. dus een strafbaar feit is, en dat de leden niet als organisatie verder kunnen gaan, ook niet onder een andere naam. Het met onmiddellijke ingang verbieden van de voortzetting van een verboden vereniging zou wat ons betreft nog sterker gemaakt kunnen worden door de parallel te treken naar de Duitse variant. Naast een bestuurlijk verbod op een rechtspersoon stellen wij voor ook een verbod op het tonen of in bezit hebben van voorwerpen of materialen die verwijzen naar een verboden rechtspersoon in de wet op te nemen (het 'Kennzeichenverbot' uit het Duitse Vereinsgesetz).

Daarnaast pleiten wij hier ook voor het verder versterken van het reeds bestaande civiele verbod. Artikel 140 lid 2 Sr bepaalt dat er pas sprake kan zijn van een strafbare deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid van een organisatie als deze bij een onherroepelijke rechterlijke beslissing is verboden. Op dit moment is het zo dat het - in verband met hoger beroep en cassatie - mogelijk jaren kan vergen voordat er sprake is van een onherroepelijk verbod. Daardoor treedt nu ook de strafbaarheid onwenselijk laat in.
Wij pleiten er daarom voor dat in artikel 140 lid 2 Sr het woord "onherroepelijke" wordt geschrapt. Dat heeft tot gevolg dat als de rechter in eerste aanleg een criminele organisatie (zoals een OMG) heeft verboden, deelname aan de voortzetting van de werkzaamheid van de verboden organisatie direct na het verbod strafbaar is. Dit zou de civielrechtelijke bestrijding van de deelname aan de voortzetting van de werkzaamheid van verboden organisaties substantieel kunnen versterken.

Vereffening, het toewijzen van goederen aan de rechtspersoon
Hoewel wij beseffen dat de vereffening die plaatsvindt bij een verboden rechtspersoon niet zozeer een punitief karakter heeft als wel logischerwijze behoort bij het ontbinden van de rechtspersoon, is er ons veel aan gelegen om bij een verbod op een rechtspersoon direct zorg te kunnen dragen dat middelen en goederen niet weggesluisd worden om op een ander moment in een andere vorm de ongewenste activiteiten voort te kunnen zetten. Dit wetsvoorstel regelt weliswaar een verbod met directe werking (en dus strafbaarstelling van de voortzetting ervan), maar de vereffening en ontbinding vinden pas plaats nadat dit besluit onherroepelijk is geworden. Wij vrezen dat deze termijn teveel gelegenheid biedt om goederen en middelen weg te kunnen sluizen. Het genoemde onder bewind stellen wordt weliswaar als oplossing hiervoor aangedragen, maar wij betwijfelen de werking daarvan bij dit soort verenigingen. Wij stellen voor dat in de Memorie van Toelichting wordt opgenomen dat er direct bij het uitspreken van een verbod, conservatoir beslag wordt gelegd en ook dat goederen - die representatief c.q. symbolisch zijn voor de vereniging zoals vlaggen, hesjes, full colours etc - direct strafrechtelijk in beslag genomen worden, omdat deze goederen de voortzetting van de vereniging impliceren.

Strafbaarstelling
Ten aanzien van de strafbaarstelling constateren wij dat een verbod op een rechtspersoon niet te lichtvaardig kan worden genomen (beperken grondrecht). Dat vraagt dus om een gedegen en goede onderbouwing. Met andere woorden als een dergelijk verbod tot stand komt, dan is er ook echt iets aan de hand. Daar staat de gekozen strafmaat voor het voortzetten van een dergelijke rechtspersoon mee in contrast. Dit komt mede doordat er geen sprake is van voorlopige hechtenis. Dit laatste is mogelijk door ofwel de strafbaarstelling te verhogen tot 4 jaar of door het delict aan te wijzen/op te nemen in artikel 67 lid 1 onder b van het Wetboek van Strafvordering. Daarin staan nu ook andere artikelen (bijv. misdrijven tegen openbaar gezag) waar een gevangenisstraf van 1 jaar op staat.

Ondanks bovenstaande opmerkingen en suggesties, zijn wij blij met de richting en de mogelijkheden die dit noodzakelijke wetsvoorstel in zich heeft. Wij gaan ervan uit dat de genoemde suggesties en opmerkingen zullen leiden tot het nog effectiever maken van dit voorgestelde instrumentarium.

Hoogachtend,
namens de regioburgemeesters,

ing. A. Aboutaleb
Voorzitter overleg regioburgemeesters